

**PAPEL DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO MECANISMO DE CONTROL DE  
LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS  
DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL**

**MARÍA ESPERANZA GARZÓN RODRÍGUEZ  
LISBETH YOLANDA ORTIZ CARILLO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA  
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE  
NEGOCIOS  
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA  
BOGOTÁ, 2017**

**PAPEL DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO MECANISMO DE CONTROL DE  
LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS  
DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL**

**MARÍA ESPERANZA GARZÓN RODRÍGUEZ**

**LISBETH YOLANDA ORTIZ CARILLO**

Trabajo presentado bajo la modalidad de Monografía como requisito para optar al título de

Especialista en Gestión Pública

Director: Fredy Alexander García Pulido

Especialista en Pedagogía para el desarrollo del aprendizaje autónomo y candidato en la Maestría  
en Administración de Organizaciones

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA  
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE  
NEGOCIOS  
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA  
BOGOTÁ, 2017**

## **Resumen**

El Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia han sostenido una confrontación bélica desde 1964, con características de conflicto social y armado desarrolladas en el seno de la pugna por la tierra y la ruralidad colombiana, y que tuvo fin con la firma de un acuerdo de paz tras un proceso de negociación que contempla la creación de una serie de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial como mecanismo para la reestructuración del campo colombiano, causa de su conflicto interno. Producto de sus principios constitucionales, la legislación colombiana en todos sus niveles promueve y estimula la participación ciudadana en el control social al a gestión pública, contexto en el cual la Veeduría Ciudadana juega un papel especial dada su naturaleza participativa y fácil apropiación en contextos locales para la vigilancia en los planes, programas, proyectos y actividades que atañen a sus comunidades. Este trabajo pretende indagar y revisar documental y bibliográficamente, a propósito del posible rol de la Veeduría Ciudadana en la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y a partir de ello formular un modelo de aplicación de Veedurías Ciudadanas.

## **Palabras clave**

Gestión Pública, Veeduría Ciudadana, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Acuerdo Final.

## Tabla de contenido

1	Introducción .....	6
2	Planteamiento del problema.....	9
3	Justificación .....	11
4	Objetivos .....	13
5	Marco Conceptual y Teórico .....	14
5.1	Gestión Pública .....	14
5.2	Nueva Gestión Pública .....	15
5.3	Participación ciudadana y mecanismos de control social a la gestión pública ...	17
5.3.1	Veedurías Ciudadanas. ....	28
5.3.2	Importancia de la Veeduría Ciudadana. ....	30
5.3.3	Veeduría en red. ....	31
5.4	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial .....	39
5.4.1	Criterios de priorización. ....	42
5.4.2	Planes de Acción para la Transformación Regional. ....	43
5.4.3	Mecanismos de participación para los PDET.....	43
5.4.4	Seguimiento y evaluación. ....	47
5.5	Modelo de Veeduría en red para el seguimiento en la fase de ejecución de los PDET.....	47
5.5.1	Estructura.....	48
5.5.2	Operación. ....	49

6	Conclusiones .....	56
7	Referencias bibliográficas.....	59

### **Lista de Tablas**

<i>Tabla 1. Características del trabajo en red .....</i>	<i>32</i>
<i>Tabla 2. Características de la Red institucional de veedurías ciudadanas.....</i>	<i>36</i>
<i>Tabla 3. Instancias de participación .....</i>	<i>45</i>

## **1 Introducción**

Colombia era hasta hace poco el único país del hemisferio occidental con un serio conflicto armado. Dicho conflicto, empezó en la década de los 60 con la aparición de las guerrillas (principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC- y el Ejército de Liberación Nacional) como fruto, aunque no existe un criterio unificado, de la sumatoria de varios factores como la distribución desigual de las tierras (considerado para muchos motivación esencial), la exclusión social y política, y la injusticia social.

Adicionalmente, se puede decir, que se ha mantenido gracias al narcotráfico que ha financiado a los movimientos insurgentes y contrainsurgentes; al afianzamiento de las políticas neoliberales que han aumentado la pobreza en el campo y obligado al campesinado a la criminalidad mediante la siembra de cultivos ilícitos; y a la debilidad y ausencia del Estado (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015).

En un intento por finalizar el conflicto, durante las últimas décadas, la política del Gobierno respecto de las guerrillas de izquierda ha oscilado entre la negociación y un enfoque de línea dura. Finalmente, tras ocho años de una ofensiva militar y política sin precedentes, bajo el mandato del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) y sin alcanzar la rendición, desaparición o captura del grupo armado, su sucesor, el Presidente Juan Manuel Santos aprovechó su evidente deterioro y dedicó todos sus esfuerzos al diálogo como salida al conflicto armado. Desde 2012, el Gobierno y las FARC negociaron una agenda de seis puntos, en la que las partes acordaron temas de desarrollo rural, participación política, soluciones al problema del narcotráfico, derechos de las víctimas, y la terminación del conflicto. Finalmente, el 26 de septiembre de 2016 se firmó un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno y las FARC (en adelante llamado Acuerdo Final).

En este Acuerdo Final y considerando las lecciones de anteriores negociaciones en Colombia y en el mundo, se busca atender a las causas del conflicto y ubicar a las víctimas en el centro de los acuerdos, de allí que en éste tenga tal importancia la transformación del campo. De este modo, el Acuerdo Final contempla la creación de una serie de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como mecanismo para la reestructuración del campo colombiano buscando su transformación y dando solución a uno de los factores origen del conflicto.

Dada la condición de confidencialidad de la mesa de diálogos de la Habana, esta no fue objeto de veeduría por parte de la ciudadanía, este papel fue surtido por los países garantes del proceso; no obstante durante en el texto del Acuerdo Final si se hace remisión expresa a la veeduría como mecanismo de participación de la ciudadanía durante su implementación en variados aspectos, de hecho y como se verá más adelante, el Acuerdo Final reconoce que la base de los PDET es la participación ciudadana.

De esta forma, el Acuerdo Final genera un escenario futuro en Colombia para la inversión y la gestión pública, que a su vez y de forma imprescindible requiere la creación de mecanismos de participación y control en la elaboración, ejecución y evaluación de los objetivos propuestos de forma general y más específicamente para los PDET, cobrando especial interés los aportes que puede brindar desde la Veeduría Ciudadana el control social. Este tema, toma mayor importancia, en el contexto del país, por los conocidos antecedentes de corrupción, que aumentan la desconfianza de la sociedad civil en el Estado y sus instituciones. Así, la ausencia o inadecuada implementación de estrategias para el control y la participación ciudadana en la ejecución de los PDET puede significar un riesgo para la inversión pública y su gestión, para el éxito de los acuerdos y el posconflicto y para el país.

Es objetivo de esta monografía de compilación identificar el papel de las Veedurías Ciudadanas como mecanismo de control de la gestión pública en el marco de la ejecución de los PDET, esperando contribuir a su legitimación mediante la propuesta de un modelo de implementación basado en la participación y el control social. Para esto se ha realizado una revisión sistemática, planificada y metódica del rol de la Veeduría Ciudadana en el seguimiento y evaluación de la gestión pública buscando favorecer el diseño de estrategias que permitan generar conocimientos dirigidos a la reconstrucción de confianza entre la sociedad civil y los diferentes actores del Estado, al avance social de nuestro país, la consolidación del sistema democrático y la paz estable y duradera.



## **2 Planteamiento del problema**

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC, puso fin a cinco décadas de una confrontación armada que tuvo sus principales causas y desarrollo en el área rural colombiana. Dicho Acuerdo, constituye el hito más importante de historia reciente del país y marca, en definitiva, un reinterpretación de su futuro y el camino a seguir tanto en el campo, como en las ciudades.

Atendiendo a estas circunstancias, el Acuerdo Final compuesto por 6 acuerdos o puntos, busca crear alternativas de solución a las causas que generaron el conflicto con el grupo insurgente y potenciar el desarrollo del área rural y la participación ciudadana, como bases para una paz estable y duradera. El numeral 1.2 del Acuerdo Final, determina la creación de PDET como herramienta para la transformación estructural del campo y el ámbito rural; el Decreto 893 de 2017, especificó 170 municipios para la implementación de los PDET de acuerdo a los criterios definidos en el Acuerdo Final y ordena su creación e instrumentalización y define su financiación.

Estos hechos, crean un amplio e importante escenario para la inversión y la gestión pública por un lado y la participación ciudadana por el otro. Es esa precisamente la naturaleza de los PDET: la inversión y gestión pública en manos de los ciudadanos del campo con miras a su transformación social y económica y el mejoramiento de las difíciles condiciones de vida en las que se encuentran.

Con miras a logro de los objetivos propuestos para los PDET, es imprescindible y así lo contempla el Acuerdo Final en conjunto con su reglamentación, la creación de mecanismos de

participación y control en su elaboración, ejecución y evaluación; cobrando especial importancia para la presente monografía su papel en la gestión pública y los aportes que a este efecto puede brindar la Veeduría Ciudadana como mecanismo de control; de esta forma se busca contribuir a la materialización del diseño de estrategias en los ámbitos territorial y local, que permitan generar conocimientos dirigidos a la reconstrucción de confianza para y entre los diferentes actores y agentes en la gestión y política pública del Estado, tendientes al avance social de nuestro país, la consolidación del sistema democrático, la garantía de la calidad de vida y la paz estable y duradera.

La ausencia o inadecuada implementación de estrategias para el control y la participación ciudadana en la ejecución de los PDET representa un altísimo riesgo para la inversión pública y su gestión, para el éxito de los acuerdos y el posconflicto y para el futuro agrario, social y económico de la nación; es en estas circunstancias que se hace palpable la importancia de la Veeduría Ciudadana y es por esta razón que el presente documento pretende responder a la pregunta *¿Cuál es el posible papel de las Veedurías Ciudadanas como mecanismo de control de la gestión pública en el marco de la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial?*

### **3 Justificación**

La presente monografía, cobra su mayor importancia al centrarse en la aplicación de un modelo de control a la gestión pública con altos niveles de participación ciudadana, en un momento de alta importancia para la nación colombiana. En su trasfondo social y político, busca realizar una compilación y reflexión crítica que permita incentivar el uso de los mecanismos de control a la gestión pública en el marco del posconflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Desde el punto de vista social y académico, y dado que se propone a la creación de un modelo de implementación de Veedurías Ciudadanas a partir de la compilación y revisión bibliográfica realizada, los aportes del trabajo se concentran en el incentivo a la participación ciudadana, la democratización del control social y la optimización del gasto público, a través de la formulación final de una propuesta que busque responder al potencial papel que puede jugar dicho mecanismo de control, en el marco de la implementación de los PDET.

En este mismo sentido, la formulación final del documento pretende no solo generar elementos en la discusión académica respecto al posconflicto y el papel que en él ha de jugar la gestión pública; sino constituirse en insumo para las comunidades priorizadas en la ejecución de los PDET, así como para las autoridades locales y nacionales, operadores, Órganos de Control y Organizaciones no Gubernamentales, entre otros, mediante la eventual aplicación o discusión del modelo final propuesto.

Se pretende promover las Veedurías Ciudadanas como mecanismos participativos que fortalezcan el control social, y aportar a su posicionamiento como herramientas de participación y control connaturales de la gestión pública, desde un enfoque en el cual la participación

ciudadana es una concepción obvia de la gestión pública que más allá de garantizarla, comprende su indudable aporte y su necesaria crítica y entonces busca promoverla y fortalecerla.

## **4 Objetivos**

### **1.1. Objetivo General**

Identificar el papel de las Veedurías Ciudadanas como mecanismo de control de la gestión pública en el marco de la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

### **4.2. Objetivos específicos**

- Describir la Veeduría Ciudadana como mecanismo de control de la gestión pública y su potencial como reestructora de la confianza en la institucionalidad por parte de la ciudadanía.
- Explorar la pertinencia de la Veeduría Ciudadana como mecanismo de control de la gestión pública en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Proponer un modelo de implementación de Veedurías Ciudadanas en Red para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial que contribuya al control de la gestión pública desde la participación ciudadana.

## **5 Marco Conceptual y Teórico**

En relación con la producción y gestión de conocimientos de la Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios (ECACEN), el problema anteriormente planteado se encuentra ubicado en su línea de investigación *Gestión y Políticas Públicas*, específicamente en su sub-línea de *Desarrollo y Gestión Territorial*. Apunta de manera precisa a la generación de aportes en el objetivo general y los objetivos específicos 1 y 3 de dicha línea.

Buscando dar un abordaje conceptual al problema y correspondiéndolo directamente con la citada línea de investigación se desarrolla el siguiente esquema teórico.

### **5.1 Gestión Pública**

Se define la gestión pública como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del Estado, esta interviene en la planeación, ejecución y control de las actividades de las organizaciones; en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten (Gómez, 2009). Según, el mismo autor, la gestión pública está directamente asociada a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática.

Los objetivos de la gestión pública deben apuntar directamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo económico, social y cultural de la misma de una manera eficiente y eficaz sin que esto castigue su bolsillo; además este desarrollo debe responder a las necesidades de cada población en particular, adaptándose a las necesidades de los ciudadanos, sin que esto se traduzca en incrementos a la presión fiscal, sino que incluso tendiendo a la contención o reducción del gasto público; favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (García, 2007).

## **5.2 Nueva Gestión Pública**

La administración pública en las sociedades contemporáneas, se enfrenta a ser transformada por una nueva racionalidad que fue definida desde finales del siglo XX, por diversos autores como Nueva Gestión Pública (NGP), este nuevo paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano a través de una gestión pública eficiente y eficaz (Chica, 2011), lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito (Negrete & Belén, 2001), que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997). De acuerdo con Ortún (1995), hija de la Economía Institucional (elección social, elección pública, teoría de agencia y economía de los costos de transacción) y de la Administración de Empresas, ampliada a Gestión, la NGP se identifica, además de con una mayor competencia e importación de técnicas de gestión de las empresas como marketing de servicios, valoración de puestos de trabajo, gestión de inventarios, con:

- Una gestión profesional activa y discrecional; clara asignación de poder y responsabilidad por los resultados versus dilución y difusión.
- Medidas explícitas de rendimiento sobre objetivos pactados y evaluables; esto requiere información bien periodificada sobre costes y medidas de resultado, y, mejor aún, medida de impacto en el bienestar.
- Énfasis en productos finales, no en procedimientos.
- Tendencia hacia una desagregación del sector público en unidades manejables. Desconcentración que permita la autonomía.
- Cultura de servicio, orientación al usuario.

Para la NGP, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana. Se trata pues, de un modelo que intenta incorporar algunos elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas y que implica superar los modelos procedimentales paquidérmicos, que hacen énfasis en la eficiencia de los medios más que en sus fines y resultados al proponer una mayor productividad en eficiencia colectiva, porque no sólo espera el cumplimiento de metas, sino y fundamentalmente, aprecia que tanto se ha comprometido al ciudadano para alcanzar aquel éxito (Chica, 2011).

La administración pública, se plantea hoy por hoy más cercana al ciudadano, transparente y participativa; que no solo comunica, sino que de forma permanente, rinde cuentas a la ciudadanía de sus decisiones y del impacto que las mismas generan; además contribuye a consolidar una ciudadanía activa y corresponsable, no sólo desde la posibilidad de elegir democráticamente a sus gobernantes, también, y especialmente, en torno a su participación en la definición de políticas públicas de programación presupuestal, en el acompañamiento y



vigilancia de la gestión pública (Ortega, 2016). Así, por ejemplo las nuevas tendencias administrativas buscan generar mayores niveles de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, como mayores niveles de eficiencia y optimización de los recursos, fruto en gran medida de la puesta en práctica de mecanismos de control y rendición de cuentas constantes (Bresser, 1998).

La gestión gubernamental actual pretende dejar en el pasado la crisis de legitimidad generada por la administración pública tradicional, que se basaba en procesos estandarizados e inflexibles, ineficiencia en el desarrollo de proyectos sociales, poca participación ciudadana y la centralización de funciones; estos factores son propios de un sistema burocrático. La nueva gestión pública municipal tiene la responsabilidad de ser eficiente y eficaz en la asignación de los recursos públicos, para dejar en el pasado la crisis de legitimidad generada por el modelo burocrático tradicional (Vélez, 2015).

### **5.3 Participación ciudadana y mecanismos de control social a la gestión pública**

La importancia que la participación ciudadana adquiere desde el siglo pasado hasta la fecha es notable, la sola presencia de la sociedad civil es indicativa de un importante cambio en el panorama político local, que hace referencia a la construcción de un nuevo equilibrio en las relaciones del Estado y la sociedad organizada. Esto se debe a diversos factores dentro de los cuales es importante resaltar: la proliferación de nuevas formas de acción colectiva que han buscado tener incidencia en el ámbito público, la instrumentación de mecanismos de participación que han propiciado la inclusión social en el sistema de toma de decisiones y en la definición de las políticas (Guillen, 2009). Este mismo autor señala que la participación ciudadana surge al mismo tiempo que en la sociedad se gestan acciones como:

- Aumento de ideologías y actitudes participativas que lleva a la gente a servirse cada vez más del repertorio de los derechos democráticos existentes.
- El uso creciente de formas no institucionales o no convencionales de acción política, tales como protestas, manifestaciones, huelgas, etc.
- Las exigencias políticas y los conflictos políticos, relacionados con temas que solían considerarse temas morales o temas económicos más que estrictamente políticos.

Los posibles usos e interés perseguidos por los instrumentos de participación son (Guillén, 2009): El desarrollo de la creatividad y competencia cívica; la activación de las posibilidades de influencia, de implicación de un barrio concreto o grupo definido de la población; el logro de una participación lo más representativa posible de la ciudadanía; la conciliación de los intereses divergentes; el cumplimiento de requisitos preceptivos de legislaciones sectoriales; la movilización de la implicación cívica o voluntaria.

En general, existen múltiples teorías, que han sido resumidas por Schneider (2007) en tres ideas y que buscan explicar las causas de la participación, movilización y organización ciudadana: en primer lugar se considera ocurre cuando se da la disparidad entre las expectativas de ciertos sectores de la población y la capacidad para satisfacerlas. Toda vez que se producen situaciones de privación relativa se dan las condiciones para que los individuos participen. En segundo lugar la participación ocurre cuando las personas poseen los recursos necesarios para poder embarcarse en acciones colectivas. Es así que los individuos con altos niveles de ingreso, status laboral y calificación educacional son más activos en política y más propensos a la participación en asuntos públicos. Por ende, las sociedades con mayores niveles de desarrollo socioeconómico serán las que presenten mayores niveles de participación y finalmente la tercera

tesis sostiene que la participación ocurre cuando además de los recursos, las personas tienen el deseo, la motivación y la predisposición de tomar parte: quieren participar y creen que deben hacerlo.

Schneider y Welp (2015) desarrollaron un estudio en las capitales de seis países de América del Sur –Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y Quito– buscando explorar las variables que explicaban las características de las instituciones de participación ciudadana en términos de otorgar poder al ciudadano para intervenir en la definición de asuntos públicos y mediante una tipología de instituciones de participación ciudadana desarrollada por las mismas autoras que consta de tres modalidades -instituciones de participación deliberativa, semirrepresentativa o delegada, y directa- pudieron concluir que:

- La gama de instituciones es amplia y variada, especialmente en los países en que la regulación ha sido impulsada por vía constitucional como Colombia; mientras que es más limitada en los casos en que la regulación y el impulso provino del espacio local (Uruguay y Argentina).
- Instituciones que comparten la misma denominación y objetivos básicos presentan profundas diferencias en otros aspectos, esto ocurre, particularmente, con la innovación institucional orientada a la participación más difundida en la región y el mundo, el presupuesto participativo.
- El amplio espectro de instituciones reguladas no necesariamente conduce a un incremento sustantivo de las prácticas. Esto se observa en lo que refiere a los mecanismos de democracia directa, que han sido regulados en todos los casos, con la excepción de Montevideo. Sin embargo, los intentos de activación son escasos

(revocatoria de mandato en Bogotá) y los que han derivado en prácticas exitosas son más escasos aún, siendo sus resultados dudosos.

No obstante, el concepto de participación ciudadana hoy por hoy tiene unas connotaciones diferentes dadas las condiciones de la sociedad actual y las grandes dificultades que viven las democracias mundiales en términos de participación. Las grandes diferencias entre gobernados y gobernantes (representados y representantes) en materia de acceso a la información, control efectivo, mecanismo y canales de comunicación y condiciones de poder en general, han terminado por exigir de los modelos democráticos mayor escenarios para la disertación, deliberación, comunicación y decisión de la ciudadanía respecto de sus gobernantes y las acciones políticas de los gobiernos (Aguirre, 2012).

Dada la gran proliferación de los avances tecnológicos e informáticos, hoy es posible contar como una característica importante de la participación ciudadana, el papel jugado por los *news media* (E-mail, portales interactivos, chats, foros, blogs, Facebook, Twitter, entre muchísimos otros), que tienen en su naturaleza el uso del internet como herramienta de comunicación y acceso a la información. De entre estos medios, los del género conocido como redes sociales han jugado un papel fundamental en diferentes continentes y regiones del mundo en la realización de grandes transformaciones sociales. Así, las redes sociales se erigen en importantes herramientas no estatales para la participación ciudadana de tipo autónoma que busca influir sobre el estado y en la ampliación del marco de acciones democráticas pues se trata de estructuras nodales interconectadas (desde el punto de vista cibernético) por aristas donde los miembros intercambian todo tipo de información a través de las tecnologías de información y comunicación digitales (Aguirre, 2012).

En este mismo sentido, se ha establecido (Tena Espinoza de los Monteros, 2017) que las tecnologías de la información y la comunicación posibilitan el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de los ciudadanos, multiplicando el alcance de su participación y permitiéndoles actuar y manifestarse con mayor facilidad y libertad y que como lo menciona Magallón (2014):

“Cada vez son más frecuentes los ejemplos de movimientos, comunidades y plataformas ciudadanas que construyen aplicaciones y herramientas –en general de software de código abierto– que sirviéndose de datos públicos intentan aumentar el bienestar de la comunidad en la que se integran, así como aumentar la transparencia de sus administraciones”.

Buscando establecer el uso que dan los gobiernos (concretamente los parlamentos) de las redes sociales como medio de participación política, Giraldo (2017) realizó un estudio de casos que incluyó 5 países europeos y 5 latinoamericanos (entre ellos Colombia). En su análisis el autor desarrollo tres categorías según el uso de las redes sociales: Informar, Deliberar y Decidir, las cuales según su enfoque teórico tienen un enfoque progresivo en términos de participación política y compromiso estatal. Su principal conclusión, fue que a pesar de que una gran parte de las instituciones representativas han apostado por las redes sociales para dar una imagen de transparencia y modernidad democrática, en la medida en que se avanza en las tres dimensiones –lo cual implica un mayor compromiso institucional- los países disminuyen su uso como herramienta de participación política.

En el anterior estudio, Colombia obtuvo los siguientes puntajes (Giraldo, 2017):

- Informar: 2 puntos de crecimiento en el periodo (2010-2015) respecto a 1,1 del promedio de los 10 países.
- Deliberar: 0 puntos de crecimiento en el periodo (2010-2015) respecto a -0,2 del promedio de los 10 países.
- Decidir: 0 puntos en la categoría durante el periodo.

En el contexto de la implementación del Acuerdo Final, la participación ciudadana ha de tener un doble alcance: por una parte debe vincular a un grupo insurgente que anteriormente se encontraba en la ilegalidad a los escenarios democráticos institucionales, y por la otra debe fortalecer la democracia participativa como mecanismo para la legitimación del proceso y la resolución de los problemas esenciales e históricos del conflicto social y armado colombiano. (Urrego y Betancur, 2016).

El control hace parte fundamental del nuevo paradigma propuesto por la gestión pública, en ese sentido, la misma propone indicadores y resultados con el fin de evaluar el logro de objetivos, no obstante, la ciudadanía debe jugar un papel fundamental en el control de los resultados de la gestión de los servicios públicos, pues en última instancia, es precisamente la población quien decide si la gestión pública ejercida trajo satisfacción para ellos o no, en ese orden de ideas, la participación ciudadana ocupa un lugar relevante dentro del control de la gestión pública, como se mencionó anteriormente (Martínez, 2016).

Los mecanismos de participación ciudadana son una serie de herramientas para asegurar e incentivar la movilización de la población colombiana. Todos los individuos de nuestra sociedad con capacidad de voto, tienen el derecho de poner en práctica el uso de los mecanismos de participación para asegurar su participación en la toma de decisiones y la resolución de los problemas que afectan el bien común. El objetivo de los mecanismos de participación ciudadana,

es brindar garantías y beneficios para que la población pueda incidir dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo. Existen dos canales fundamentales a través de los cuales se pone en práctica la participación ciudadana: la representación y la participación directa. En la figura de la representación, los individuos no participan en todas las decisiones colectivas, sino que participan en la escogencia de los representantes que se encargarán de tomar esas decisiones. La participación directa se materializa en los mecanismos de participación consagrados en el artículo 40 de la Constitución, en las formas de participación de estudiantes, jóvenes y trabajadores, en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública, en la participación en la función administrativa, entre otros. (Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango, 1991).

La Constitución Política (1991), marcada por una permanente invitación a la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública en todos los niveles administrativos, refuerza este mecanismo al establecer entre los fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, además de constituir como ejercicio obligatorio en todas las instituciones de educación oficiales y privadas, la formación en participación ciudadana de todos los individuos. Por otra parte, establece que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. Finalmente, define como responsabilidad del Estado contribuir a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Dentro de la participación ciudadana existen diversos mecanismos de control social que contribuyen no solo a fiscalizar, sino a democratizar la gestión gubernamental y mejorar sus resultados. Los ciudadanos de manera individual o colectiva pueden vigilar los actos de la

administración pública, desde la toma de decisiones en la etapa de planeación o precontractual, hasta la ejecución de los recursos de inversión del Estado. La Ley 1474 de 2011, señala en el capítulo sexto, Artículo 78, sobre Democratización de la Administración Pública, que: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

- Convocar a audiencias públicas;
- Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana;
- Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública;
- Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos;
- Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan;
- Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

El control social – como modalidad de la participación ciudadana- de la gestión pública ha evolucionado en un contexto histórico y social de especiales connotaciones, que contempla las iniciativas de descentralización, la protesta ciudadana, el fenómeno de la corrupción y el conflicto armado, entre otros (Ortega, 2016) y empieza a visibilizarse en el país, con el desarrollo de las políticas de descentralización en la década de los ochenta y a partir de la promulgación del



Estatuto Básico de la Administración Municipal que ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales (Ley 11 de 1986).

El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados (Ley Estatutaria 1757, 2015).

Se puede considerar al control social como un instrumento propio del Estado democrático y participativo, en el cual, los ciudadanos intervienen de forma activa en la gestión de las entidades gubernamentales sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar de las actividades que lleven a cabo los funcionarios públicos, con el objetivo de controlar el cumplimiento efectivo de sus funciones, las cuales deben estar encaminadas a la realización de los fines esenciales del Estado consagrados en la Constitución Política, y ejecutados en el marco de las normas específicas que regulan dicha actuación: todo bajo los principios de transparencia, buena fe, eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública y con el principal objetivo que sea la comunidad, la que vela por la satisfacción de sus necesidades y se promueva la prelación del interés general sobre el particular (Mafla, 2014).

Sin duda la corrupción se ha convertido en un tema central a nivel nacional e internacional, por las graves consecuencias que puede generar para los ciudadanos; ante este hecho uno de los mecanismos más importantes contra la corrupción debe ser el control social. Un ejemplo de esto, de acuerdo a Casanova (2009), puede ser la exigencia de responsabilidad política que actúa a corto o largo plazo, y que en ocasiones puede dar lugar a una sanción mucho mayor que la que ofrecen las normas jurídicas por los efectos estigmatizantes que genera y el descrédito social al que puede verse sometido un sujeto. Debido a la toma de conciencia de la sociedad civil del gran problema que supone la corrupción, junto a organizaciones de carácter gubernamental como la ONU, la OEA o el Consejo de Europa, están proliferando las organizaciones no gubernamentales tanto en lo nacional como en lo internacional cuya función principal se centra en la lucha contra la corrupción. En el ámbito internacional destacan Transparency Internacional o la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC) que realizan control a temas como el acceso a la información, la lucha contra el lavado de dinero, la inmunidad parlamentaria, la supervisión parlamentaria y la transparencia sobre las entradas procedentes de los recursos nacionales. La estrategia de estas organizaciones en general se fundamenta en la remoción de la conciencia social valiéndose del mecanismo de la denuncia pública (Casanova, 2009).

En México, el Doctor Edwin Ramón Castro Rivera (2016), en un estudio respecto del estado de los mecanismos de la democracia directa en las constituciones latinoamericanas, afirma que en ellas:

“Se evidencia con mayor fortaleza un nuevo constitucionalismo que implica transformaciones en el concepto, alcance, límites, objetivos y sujetos en el paradigma democrático. Desde México hasta Argentina, se registran novedosos mecanismos de democracia

directa, aunque bajo formatos disímiles, intensidades diversas y resultados heterogéneos de la participación. De diecinueve Constituciones analizadas, todas contemplan mecanismos de democracia directa”.

Al respecto desarrolla la siguiente tabla:

Número	País	Año de la Constitución	Artículos relevantes
1	Argentina	1994	39, 40
2	Bolivia	2009	1, 7, 11, 12, 26, 93, 157, 162, 170, 240, 241, 242, 257, 259, 260, 286, 317 y 411
3	Brasil	1988, reformas 2001	14, 18 y 49
4	Chile	1980, reformas 2000	5, 32, 107, 117 y 119
5	Colombia	1991, reformas 2001	3, 40, 57, 58, 59, 60, 67, 70, 103, 104, 105, 155, 170, 270, 297, 307, 318, 319, 321, 340, 374, 376, 377, 378 y 379
6	Costa Rica	1949, reformas 2002	102, 105, 123, 124, 129 y 195
7	Cuba	2003	1, 2, 3, 68, 88, 90
8	Ecuador	2008	61, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 156, 157, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 275, 276, 278, 279, 283, 340, 341, 347, 441, 442 y 444
9	El Salvador	1983, reformas 2000	73, 89
10	Guatemala	1985, reformas 1994	173, 277, 280, Disposiciones Transitorias artículo 19
11	Honduras	1982, reformas 2005	2 y 5
12	México	1917, reformas 2015	2º, 6º, 21, 35, 36, 41, 71, 73, 113, 115 y 122
13	Nicaragua	1987, reformas 2014	2, 6, 7, 49, 50, 59, 70, 81, 97, 98, 101, 105, 111, 118, 140, 160, 166, 168, 173 180
14	Panamá	1972, reformas 2006	227, 238, 239, 313, 314 y 325
15	Paraguay	1992, reformas 2011	1, 121, 122, 123, 203, 289 y 290
16	Perú	1993, reformas 2000	2, 31, 32, 190 y 206
17	República Dominicana	2015	22, 97, 203, 206 y 272
18	Uruguay	1967, reformas 1997	79, 82, 304, 322 y 331
19	Venezuela	1999	5, 6, 62, 70, 71, 72, 73, 74, 84, 102, 103, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 184, 62, 143, 205, 341, 342, 345, 348

Tomado de: Castro, E. (2017). Los mecanismos de democracia directa en el constitucionalismo latinoamericano: el caso de Nicaragua. *Ciencia Jurídica*. 6 (11): 31-52.

### **5.3.1 Veedurías Ciudadanas.**

“Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”. (Ley 850, 2003, Art 1°).

En términos de participación ciudadana y social, las Veedurías Ciudadanas se destacan como herramientas importantes y que ofrecen resultados significativos, que contribuyen a democratizar la gestión gubernamental y mejorar sus resultados. Gracias a esto, dicho mecanismo ha venido ganando espacios importantes dentro del proceso de control en la vida de la nación.

La vigilancia y control a través de la Veeduría Ciudadana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley. Las Veedurías Ciudadanas en Colombia, no sólo se limitan a vigilar o exigir, se orientan también a proponer alternativas de solución, ejercen vigilancia preventiva y posterior, hacen recomendaciones escritas ante las entidades y organismos de control correspondientes.

La facultad otorgada a las Veedurías Ciudadanas para el ejercicio del control social es muy amplia, su alcance incluye acciones en torno a los planes, programas, proyectos, procesos, obras y servicios públicos, a las actuaciones de los servidores públicos, en sus procesos de

selección o designación; de igual forma en lo relacionado con actuaciones de personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, que manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

La Ley 489 de 1998 determinó en su artículo 35 que para garantizar el ejercicio de las Veedurías Ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;
- Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente Ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;
- Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de

Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.

La ley 850 de 2003, la cual reglamenta las veedurías ciudadanas como principal elemento de control social, establece que los ciudadanos de forma plural o en organizaciones sociales podrán ser considerados como asociaciones para ejercer veeduría ciudadanas, es decir se establecen dos posibilidades para la conformación de organizaciones sociales en forma de veedurías: por iniciativa de los ciudadanos interesados en ejercer la función de vigilancia de la gestión pública y por las organizaciones civiles constituidas de acuerdo con la ley y que deciden vigilar la gestión pública.

### **5.3.2 Importancia de la Veeduría Ciudadana.**

Tal como se deduce de las partes iniciales del presente documento, el valor que tienen las Veedurías Ciudadanas en el contexto democrático colombiano, constituye el núcleo central del problema académico y práctico (y por ende también su parte final) abordado en esta monografía, pues es en el reconocimiento de su importancia que estas podrán ser mecanismos efectivos de control e instrumentos de reconstrucción de confianza en el marco de la modernización y democratización de la gestión pública y el Estado colombiano. A este respecto, se debe resaltar que:

El control social es fundamental para el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Elevar la confianza es una tarea inaplazable en un

escenario de construcción de paz en tanto posibilita alcanzar acuerdos sociales incluyentes, promueve la solución pacífica de conflictos de diverso tipo, y afianza la cultura de la legalidad y el respeto de los compromisos en la ciudad (Torres-Melo, 2016, párr. 4).

### **5.3.3 Veeduría en red.**

Son diferentes las disciplinas sociales que hacen uso del término red - psicología, sociología, la economía, entre otras – sin discriminar, éstas han considerado a las redes como: “conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Zimmerman, 2004).

La aplicabilidad de la teoría de redes a la gestión de conflictos está justificada bajo una óptica en la cual la convivencia en comunidad es entendida como resultado de la acción en red de los diversos actores sociales de tal forma que en su cotidiana logran compartir un mismo hábitat o espacio físico. Por tanto, para favorecer la convivencia se hace necesario hacer partícipe a la población de la comunidad tanto en la reflexión respecto de cómo son las estructuras de sus redes y el pertinente análisis sobre las mismas, de forma tal que los sujetos tengan nuevas herramientas para la creación de nuevos contextos para la convivencia pacífica (Ramos, 2013).

La veeduría en red dentro de los acuerdos de paz busca valorar la calidad y eficacia de los procesos de participación ciudadana que el Estado disponga en la implementación. Así como, sistematizar y analizar la información producto de la observación de los procesos de participación. Y, finalmente, difundir de manera amplia los resultados del análisis para que a) los

actores del territorio puedan hacer el seguimiento e involucrarse en el cumplimiento de lo pactado, b) los responsables de los procesos de participación puedan mejorar su diseño e implementación, y c) las universidades y centros de pensamiento puedan generar nuevos procesos de reflexión e investigación sobre el impacto de la participación ciudadana (Fundación Ideas para la Paz, 2015).

Las actividades que emergen en las redes se derivan de las acciones ejercidas entre los individuos, organismos, organizaciones e instituciones que la conforman, estas redes se pueden representar en forma de uno o varios grafos en los cuales los nodos representan individuos (Zimmerman, 2004).

La **Tabla 1** permite comprender de manera esquemática las principales características de la veeduría en red y su funcionamiento, obsérvese:

**Tabla 1.** Características del trabajo en red

CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES		FACTORES CRÍTICOS DEL TRABAJO EN RED	PRINCIPIOS DE LAS REDES INSTITUCIONALES
La estructura organizativa rompe con formas burocráticas o esquemas jerárquicos tradicionales de poder. Los miembros reconocen un objetivo común y los beneficios de una acción integrada.	<b>Flexibilidad:</b> Son formas colectivas de acción que permiten continuos ajustes y que pueden llegar a adaptarse a cambios políticos externos, sean estas consecuencias de decisiones políticas o fenómenos económicos.	La participación de las instituciones tiende a centrarse más en las personas que en el compromiso institucional.	<b>Cooperación:</b> Las entidades o instituciones que la conforman colaboran de manera conjunta con el talento humano y sus recursos técnicos, operativos y financieros disponibles, para el logro de los objetivos propuestos.



CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES		FACTORES CRÍTICOS DEL TRABAJO EN RED	PRINCIPIOS DE LAS REDES INSTITUCIONALES
Facilita trabajar desde la autorregulación, adaptación a escenarios diferentes y desconocidos.			
Poseen un estilo participativo de comunicación, con posibilidades de negociación y flexibilidad para asumir las diferencias. Sus miembros actúan libremente, abiertamente y sin protocolos.	<b>Pluralidad:</b> Son escenarios en donde se reconoce la importancia de compartir visiones dentro de un marco de diversidad. Las ideas, objetivos y propósitos pueden variar, pero los principios se comparten.	Los tipos de contratos de las personas y las condiciones de la institución inciden en el carácter fluctuante de su participación.	<b>Coordinación:</b> El diseño y ejecución de las políticas, los criterios que se adopten y las líneas de acción que se definan, así como las acciones que se emprendan, obedecen a un proceso organizado y concertado entre sus integrantes.
Tienen pocas reglas formales, pero están compuestas por las relaciones entre muchas personas. El intercambio de información y conocimiento es la actividad básica de la red.	<b>Diversidad:</b> espacios en donde lo diverso tiene acogida.	El estilo de trabajo utilizado ha sido el de reuniones que demandan tiempo y tareas adicionales.	<b>Complementariedad:</b> Las instituciones concurren con sus capacidades y sus experiencias específicas, para facilitar la transferencia de conocimientos de acuerdo con sus competencias, garantizando beneficios mutuos hacia el

CARACTERÍSTICAS DE LAS REDES		FACTORES CRÍTICOS DEL TRABAJO EN RED	PRINCIPIOS DE LAS REDES INSTITUCIONALES
			cumplimiento del objeto de la red.
De las relaciones van surgiendo normas que obedecen al orden del saber, de la interpretación de problemas, del compartir información, y no a otras lógicas.	<b>Adaptabilidad:</b> Desde una dinámica de expansión contracción, son espacios abiertos en donde estos conceptos hacen parte de su esencia. En esta dinámica las redes se hacen adaptables a diferentes circunstancias.	Las limitaciones entre los representantes de las instituciones para tomar decisiones y llevar a cabo las acciones propuestas.	<b>Acción Concertada:</b> Las entidades que la integran constituyen un todo coherente. Esta gestión requiere del desarrollo de estrategias de negociación, a efectos de identificar los puntos de acuerdos esenciales, formular y desarrollar estrategias cooperativas.
El manejo de la cooperación se basa en la negociación, considerando los diversos intereses y en la voluntad para llegar a acuerdos.	<b>Ilimitadas:</b> Son escenarios de difícil delimitación; no tienen límites físicos o temporales de fácil identificación. Para muchos son inconmensurables y su potencial está dado en tanto estructura con un amplísimo margen de maniobra.	La tecnología como único medio de comunicación excluye a grupos sin acceso a estos recursos.	

Fuente: adaptado del informe de la Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas de la Procuraduría general de la nación. 2010

Las redes de veeduría constituyen el control más inmediato y directo que pone nuestra la sociedad en manos de los ciudadanos y son un aliado natural de la Defensoría del Pueblo; puesto que sus denuncias son un auténtico mecanismo de control social. La participación ciudadana en el control de la gestión pública es uno de los componentes de modernización y fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público, impulsados desde la Constitución Política, los desarrollos legislativos y las políticas del Estado.

En el informe del Ministerio del interior para el año 2016, según la Dirección para la democracia, la participación ciudadana y la acción comunal, la información proporcionada por CONFECÄMARAS se encontraban inscritas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) veintitrés asociaciones y federaciones de veedurías en el país las que se encargarían de fortalecer los mecanismos de control social.

En la actualidad existen en Colombia aproximadamente 500 veedurías ciudadanas que cuentan con una Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (Ley 850, 2003, Art 22°) integrada por:

- La Procuraduría General de la Nación
- La Defensoría del Pueblo
- La Contraloría General de la República
- El Ministerio del Interior
- El Ministerio de Justicia
- El Departamento Administrativo de la Función Pública
- La Auditoría General de la República
- La Contaduría General de la Nación
- La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

- Los Organismos de Planeación
- El Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia.

La Red Institucional Nacional de Veedurías Ciudadanas (2008) cuenta con una serie de características, según reglamento, que se mencionarán en la tabla a continuación:

**Tabla 2.** *Características de la Red institucional de veedurías ciudadanas*

FUNCIONES	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Concretar en acciones las políticas, los planes y los programas para la promoción y el apoyo a las veedurías ciudadanas y sus redes.	<b>Cooperación:</b> En la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas todas las entidades que la conforman colaboran de manera conjunta con el	<b>Organización y funcionamiento:</b> Cuyo objetivo consiste en promocionar, apoyar y fortalecer a las redes institucionales de
Coadyuvar en la conformación, acompañamiento y evaluación de las redes institucionales de apoyo departamental y municipal.	talento humano, recursos técnicos, operativos y financieros disponibles para el logro de los objetivos propuestos.	apoyo a las veedurías ciudadanas del nivel nacional y territorial.
Implementar un sistema de comunicación e interacción entre los diferentes niveles de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.		
Promover la cooperación nacional e internacional y la consecución de recursos económicos, programas de capacitación y	<b>Coordinación:</b> Para procurar el funcionamiento coherente e integrado de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, las	<b>Asistencia Técnica y evaluación:</b> Cuyo objetivo consiste en brindar apoyo a las veedurías ciudadanas, sus redes y grupos de

FUNCIONES	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
retroalimentación de experiencias nacionales e internacionales para la promoción de las veedurías ciudadanas y sus redes.	acciones que se emprendan, obedecen a un proceso organizado y concertado, en donde las entidades que la integran trabajan de manera coherente en lo que respecta a las políticas, conceptos y líneas de acción que se definan para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y sus redes.	control social, a través de la asesoría técnica y legal para su conformación y fortalecimiento.
Elaborar documentos y mecanismos de orientación sobre el contenido y alcance de la Ley 850 de 2003, para su implementación.  Establecer alianzas estratégicas con otras entidades públicas y privadas, organizaciones sociales, académicas, gremiales y medios de comunicación, para diseñar estrategias de promoción y apoyo que fortalezcan el ejercicio de control social por las veedurías ciudadanas y sus redes.	<b>Complementariedad:</b> Las Entidades que integran la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, aúnan capacidades y experiencias específicas, para facilitar la transferencia de conocimientos de acuerdo con sus competencias, garantizando beneficios mutuos hacia el cumplimiento de su objetivo dentro de la Red.	<b>Formación y capacitación para la promoción del control social a la gestión pública:</b> Cuyo objetivo consiste en diseñar e implementar la propuesta curricular y metodológica de formación para el control social a través de programas de capacitación dirigidos a ciudadanos, servidores públicos, veedurías ciudadanas y sus redes y demás organizaciones sociales de control social para fortalecer las competencia de los ciudadanos que de manera

FUNCIONES	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
		individual o colectiva quieren ejercer el derecho y deber de realizar control social a la gestión pública.
Propender por la cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la administración pública, de las veedurías y sus redes hacia sus comunidades.	<b>Acción Concertada:</b> Las actuaciones de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas se fundamentan en lograr que las entidades que la integran constituyan un todo coherente orientado a facilitar la labor de las Veedurías Ciudadanas y sus Redes. Esta gestión requiere del desarrollo de estrategias de negociación, a efectos de identificar los puntos de acuerdos esenciales, formular y desarrollar estrategias cooperativas.	<b>Comunicación:</b> Promover la implementación de mecanismos que contribuyan al acceso, calidad y uso adecuado de la información por parte de la ciudadanía y las entidades públicas para el ejercicio del control social a la gestión pública.
Promover diferentes espacios de participación para el ejercicio del control social a la gestión pública y en especial, la conformación de veedurías y sus redes en el orden nacional, departamental, distrital, municipal y no territoriales.	<b>Actitud Proactiva y Cumplimiento y de Compromisos:</b> Los miembros de la red, reconocen y hacen propias las orientaciones, propósitos, proyectos y logros que se definan, con el fin de garantizar el cumplimiento de	<b>Investigación y Desarrollo:</b> Ampliar el conocimiento teórico - práctico en materia de control social a la gestión pública a partir de estudios académicos, desarrollos legislativos y experiencias significativas de las

FUNCIONES	PRINCIPIOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
	la labor encomendada y propiciar el mejoramiento continuo, dentro de un buen clima de trabajo, colaboración y confianza mutua.	veedurías, sus redes y otros grupos de control social, así como los avances de la democratización de la gestión pública.

Fuente: adaptado del informe de la Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas de la Procuraduría general de la nación. 2010

#### 5.4 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Tal como se indicó en las secciones iniciales de la presente monografía, la historia de Colombia ha estado marcada por el problema de la tierra (Parra, 2016), esta dinámica ha tenido como efecto el sometimiento de las grandes capas de la población rural al apartamiento y enajenamiento de las tierras y al sufrimiento de diferentes formas de violencia; entre muchos otros factores que resultaron en el enconamiento del conflicto en las áreas rurales y su hundimiento social, político y económico.

Es así, como según la misma autora, desde los inicios del conflicto en el país:

“ha existido la constante propensión, impulsada por los grupos terratenientes, a concentrar en pocas manos la propiedad territorial, hecho que ha sido respaldado casi siempre por el Estado, teniendo como objetivo el control de territorios estratégicos de elevado valor económico o que puedan brindar recursos de diferente índole: mineros, de aguas, recursos aéreos, proyectos viales y energéticos. En estas circunstancias, es obvio que el dominio que se tenga sobre grandes extensiones de tierra es un determinante de gran importancia del poder político y económico” (Parra, 2016).

Es buscando hacer frente a este histórico contexto de exclusión y abandono estatal de las áreas rurales colombianas que el Acuerdo Final firmado en La Habana, Cuba, contempla una Reforma Rural Integral que rescate el campo nacional y le devuelva su dignidad.

Los PDET son los instrumentos de planificación y gestión acordados entre el Gobierno Nacional y las FARC, que buscarán implementar la Reforma Rural Integral (RRI) y sentar las bases para: la transformación estructural del campo, un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera (Decreto 893 de 2017).

Se desarrollarán 16 PDET, con una cobertura geográfica de 170 municipios agrupados en 16 subregiones y pertenecientes a los departamentos de Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Arauca, Antioquia, Norte de Santander, Choco, Caquetá, Huila, Meta, Guaviare, Bolívar, Sucre, Putumayo, Cesar, La Guajira, Magdalena, Córdoba y Tolima. Según el Acuerdo Final, los PDET deberán asegurar:

- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales—niños y niñas, hombres y mujeres— haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto;
- La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a



la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica;

- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo;
- Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Un PDET es una estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a la transformación estructural, de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad, que cumplen con los criterios de priorización a continuación descritos (Penagos et al. 2016).

Desde el punto vista teórico, la implementación de los PDET tiene un enorme impacto en términos de la autodeterminación y la gestión del propio desarrollo local para las comunidades priorizadas, en este sentido se entiende que un proceso de reconfiguración local carece de éxito sino se cuenta con el concurso de sus ciudadanos, y si no existe un compromiso de la misma sociedad que conforma dicho espacio, como resultado de múltiples factores que inciden en

delegar en otros ciudadanos la responsabilidad y el derecho a participar en las decisiones que les atañen (Vegas, 2015).

Es muy importante resaltar que respecto a la necesidad de la participación de las comunidades en el desarrollo local, también Vegas (2015) ha considerado que se requiere:

“integrar a las comunidades de forma sistémica, con la posibilidad de sumar actores influyentes que ayuden a pensar la localidad, y que no solo quede bajo la responsabilidad del gobierno local el solo administrar. Es necesario asumir un comportamiento de integración e interacción entre quienes hacen la vida local, para ello se debe impulsar una política que permita profundizar la afiliación –y reafiliar- al ciudadano excluido y autoexcluido, con los compromisos y deberes dentro de su contexto, incorporándolo a la acción social con verdadero sentido de pertenencia hacia la localidad en la cual hace vida y construye el camino de su posterior generación. Es necesario reencontrar al ciudadano con su historia, sus costumbres, y con el concepto mismo de ciudadano”.

#### **5.4.1 Criterios de priorización.**

El proceso de transformación estructural del campo debe cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Se priorizarán las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco del Acuerdo. Los criterios de priorización de las zonas serán:

- Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- El grado de afectación derivado del conflicto;
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

#### **5.4.2 Planes de Acción para la Transformación Regional.**

Para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades. Los planes deben contemplar:

- El enfoque territorial de las comunidades rurales que tenga en cuenta las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación.
- Un diagnóstico objetivo, elaborado con la participación de las comunidades, en el que se consideren bajo el enfoque territorial señalado las necesidades en el territorio y las acciones que coordinen los diferentes elementos, y tenga metas claras y precisas que posibiliten la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción.
- El Plan Nacional de Desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET.

#### **5.4.3 Mecanismos de participación para los PDET.**

La participación activa de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en conjunto con las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI

en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control, para:

- Definir las prioridades en la implementación de los planes nacionales (vías, riego, infraestructura, servicios, etc.) en el territorio, de acuerdo con las necesidades de la población;
- Asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento;
- Establecer mecanismos de seguimiento y veeduría de los proyectos.

Las instancias de participación (Tabla 3) se refieren a los espacios de deliberación y decisión, con su conformación se busca establecer instrumentos institucionales que les garanticen a los ciudadanos un mayor control sobre las decisiones de inversión del gasto público y una mayor participación frente a las decisiones de planeación de su territorio. Según lo establecido en el Primer Acuerdo de la Habana, las instancias propuestas para la participación ciudadana se conforman en distintos niveles territoriales (Penagos et al. 2016):

- Asamblea Comunitaria (AC) que recoge a la población de una comunidad auto reconocida como tal, la cual se constituirá a partir de una mínima unidad de planeación rural (UPR).
- Instancia Municipal de Participación (IMP) donde se reúnen varias comunidades o veredas.
- Instancia Subregional de Participación (ISP) que recoge diferentes municipios que juntos conforman un territorio que responde a determinadas características que lo identifican en una visión conjunta de desarrollo.

Los mecanismos de participación que se establezcan para la construcción de los PDET buscan fortalecer la participación ciudadana en las decisiones que los afectan en el marco de la Constitución, impulsar la asociatividad solidaria y vigorizar la democracia local; en ningún caso pretenden limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados (Congreso, concejos y asambleas). En el marco de los PDET se establecerán expresamente las características generales y tiempos para garantizar el buen funcionamiento de estos mecanismos de participación.

La participación ciudadana para el PDET se entiende como un proceso que busca que la población y las organizaciones sociales de los territorios sean parte activa en la transformación de estos, gracias a la conformación de espacios vinculantes de deliberación, consenso y decisión para la construcción y armonización de los planes y programas que se implementen en sus territorios, como medio de promover el desarrollo local y territorial a través del ejercicio de la democracia participativa (Penagos et al. 2016).

Tabla 3. Instancias de participación

<p><b>Instancia de participación Asamblea Comunitaria</b></p>	<p>La AC es el nivel básico de deliberación, participación y planeación, que representa la base social y comunitaria de los territorios. Cada AC representa una UPR. Una UPR se conforma por alguno o varios de los siguientes criterios que lo identifican como una unidad territorial: aspectos biofísicos, aspectos funcionales: infraestructura y</p>
---	---

	<p>conectividad, aspectos político administrativos y distribución de las actividades socio-económicas, en este sentido puede agregar comunidades de núcleos de veredas que compartan problemáticas y dinámicas similares. La conformación de la UPR debe ser validada por la comunidad que la habita para poder conformar su Asamblea Comunitaria.</p>
<b>Instancia Municipal de Participación</b>	<p>En esta se reúnen los representantes de las diferentes asambleas comunitarias que conforman un municipio y se incluyen otros actores que tienen incidencia en este nivel, encabezados por el gobierno municipal. El conjunto de las diferentes UPR y sus respectivas asambleas comunitarias se reúnen en una IMP.</p>
<b>Instancia Subregional de Participación</b>	<p>Representan la agrupación de varios municipios que conforman un territorio o subregión definido de acuerdo a los parámetros expuestos en las definiciones de este documento para un territorio y de acuerdo a variables relacionadas con su</p>

	<p>relación histórica, geográfica y ordenamiento territorial, su contexto socioeconómico, ambiental y cultural, sus dinámicas poblacionales, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras conflictividades, entre otros aspectos Esta instancia recoge los actores relevantes a nivel regional y subregional.</p>
--	--

Fuente: Adaptado de Lineamientos Operativos para los PDET, serie documento de trabajo N°207, 2016.

#### **5.4.4 Seguimiento y evaluación.**

Los programas y planes de acción para la transformación regional de cada zona priorizada tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional, como parte de los mecanismos generales de verificación y seguimiento de los que trata el punto 6 del Acuerdo Final para garantizar que lo que se acuerde, se implementa y se cumple.

#### **5.5 Modelo de Veeduría en red para el seguimiento en la fase de ejecución de los PDET**

Al proponer el siguiente modelo se busca incentivar y aportar a la conformación y operación de una veeduría en red para la promoción de la participación ciudadana durante la ejecución de los PDET, su finalidad, como se ha mencionado antes no es solo la de ejercer control ciudadano, sino la de legitimar la implementación del Acuerdo Final.

El modelo está diseñado para ser implementado en la fase de ejecución de los PDET, en este sentido es importante resaltar que:

“La Corte Constitucional manifestó que el control que hacen las veedurías ciudadanas puede ser permanente y simultaneo a la gestión pública, es decir, en cualquiera de los momentos de la gestión: antes de la gestión, durante la misma y posterior a ella” (Tapiero, 2014).

La veeduría del modelo se considera en red, porque puede ser entendida como una estructura sistémica y dinámica que involucra a un conjunto de personas u objetos, organizados para un determinado objetivo, que se alcanza mediante una serie de reglas y procedimientos y que permite el intercambio de información a través de diversos canales (Crovi et al. 2009). Dada la definición anterior, a continuación se realizará una descripción de dicho modelo en dos aspectos: su estructura y su operación.

#### **5.5.1 Estructura.**

Al tratarse de una red se compone de dos elementos (Holland, 2004):

- Nodos: también denominados actores o agentes, son entidades sujetas de los vínculos de las redes sociales.
- Vínculos: son los lazos relacionales entre pares de actores (conectores).

Para el caso de los PDET y teniendo en cuenta el Decreto 893 de 2017 y sabiendo que las instancias propuestas para la participación ciudadana se conforman en distintos niveles territoriales, la red contará con cuatro tipos de nodos o actores:

- Nodo Nacional (1): Conformado por delegados de los nodos subregionales, Organismos de Control Estatal, universidades, medios de comunicación, empresas, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, con interés en los PDET y capacidad de difusión de sus resultados.



- **Nodo Subregional (16):** Integrados por actores con relevancia regional, delegados principalmente de los nodos municipales, medios de comunicación, gremios, universidades, fundaciones, ONG's, organizaciones de la sociedad civil, empresas del sector privado, etc., estarán encargados del soporte subregional a los PDET y la difusión local de resultados.
- **Nodo Municipal (170):** Integrados por personas naturales y organizaciones de la sociedad civil interesadas en la implementación de los PDET, actores con relevancia local, principalmente delegados de Instituciones Estatales (salud, educación), asociaciones o espacios de participación municipales, miembros de juntas administradoras locales o de acción comunal, fundaciones, empresas del sector privado; estarán encargadas del soporte y la difusión municipal de resultados. Contará con una alta participación de delegados de las veredas y corregimientos afectadas por los PDET.
- **Nodo Comunitario:** que recoge a la población de una comunidad autoreconocida como tal, la cual se constituirá a partir de una mínima unidad de planeación rural (UPR). Integrado por miembros de las Juntas de Acción Comunal, líderes de las organizaciones productivas y sociales y víctimas existentes dentro de la UPR, representantes de los padres de Familia, Organizaciones de víctimas, representantes de comités de veedurías ciudadanas de la zona.

### **5.5.2 Operación.**

Según el Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia (2005) son tres los elementos básicos del control ciudadano: la organización, el conocimiento y la comunicación; al combinarse éstos adecuadamente en la práctica permiten la operación de una veeduría en red, le

dan solidez a su proceder y a su resultado; estos tres componentes ocurren simultáneamente a lo largo del proceso y permiten controlar la gestión pública estatal; a continuación se realizara una descripción de estos elementos siguiendo al mismo autor:

- I. Organización: Una organización es una asociación de personas regulada por normas en función de determinados fines. La organización da poder a los grupos, pues ordena el trabajo y hace que las habilidades de los individuos se complementen. Así, podemos decir, en términos generales, que una organización social puede definirse como un grupo de ciudadanos que se identifican con intereses comunes y deciden actuar juntos con orden, para crear, mantener o transformar una situación que comparten.

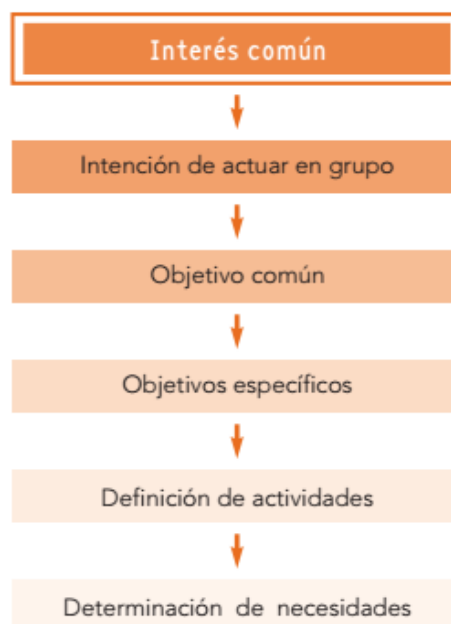


Figura 1. Proceso de organización. Tomado de Hagamos control ciudadano. Guía para su ejercicio 2005

Los nodos estarán organizados de acuerdo a lo relacionado a continuación:

- Comité Técnico y de Articulación: Tendrá como objetivo en todos los nodos, la coordinación de acciones, desarrollo de vínculos, articulación y optimización de

recursos, formulación de planes de acción, evaluación del cumplimiento de objetivos estratégicos, metas e indicadores. Tendrá la vocería y representación del nodo. Del mismo modo se encargará de proponer, diseñar, ejecutar y evaluar las acciones técnicas propiamente dichas del nodo. Se encargará de la gestión y aplicación del conocimiento así como del seguimiento y proposición de ajustes al plan de acción del nodo.

- **Comité de comunicaciones:** Se encargará del desarrollo de estrategias, planes y acciones de comunicación internas y externas. Por un lado busca la eficiencia en el flujo de información sobre todos los miembros del nodo, aprovechando los recursos y tecnologías disponibles para garantizar la participación y su democratización. Por el otro, busca el flujo de información entre el nodo y otros actores en materia de realización de peticiones y gestiones para la participación, difusión y realización de acciones, y formulación de denuncias, comunicados, gestión de medios de comunicación, etc.
- **Comité financiero:** estará encargado de la gestión y adecuada administración de recursos financieros del nodo, velará por su adecuado uso e inversión, del mismo modo determinará según los lineamientos dados por el nodo la forma y montos de inversión. Su accionar en la gestión de recursos se da hacia el interior de la red de veedurías y hacia el exterior mediante acciones propias. Deberá presentar informes y balances periódicos al nodo y la red, podrá ser objeto de inspección y vigilancia por los miembros de la red, así como de la administración pública.

Estas veedurías en red tendrán las siguientes funciones asignadas por el Artículo 15 de la Ley 850 de 2003:

- Vigilar la constitucionalidad y participación en la planeación.
- Vigilar que los presupuestos se ejecuten rápida, equitativa y eficazmente, y que se destinen ante todo para necesidades básicas insatisfechas.
- Vigilar el proceso de contratación.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de la gestión.
- Recibir informes, observaciones y sugerencias de ciudadanos y organizaciones.
- Pedir datos de la gestión a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y otras.
- Comunicar a la ciudadanía los avances de su actividad.
- Dar sus informes a las autoridades correspondientes.
- Denunciar irregularidades de los funcionarios.

II. Conocimiento: la participación y el control ciudadano requieren de un cierto conocimiento para que el objetivo de cualificar la labor del Estado se cumpla. El conocimiento da la posibilidad de expresar de la manera más precisa y confiable lo que se sabe. Así pues, la adecuada combinación del conocimiento veraz de asuntos de fondo y de forma resulta en un fortalecimiento real de los particulares frente al Estado y hace que la balanza de poder se equilibre (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2005). Es necesario para alcanzar el conocimiento desarrollar capacitaciones en temas como reglamentación jurídica, seguimiento financiero,

deberes y derechos, habilidades comunicativas, posibles respuestas del Estado y los mecanismos para exigir servicios y denunciar.

El control ciudadano efectivo, que transforma la gestión estatal, requiere seguimiento, evaluación y expresión de los juicios e intereses, para tal fin debe considerar mínimo los seis pasos que se presentan en el grafico siguiente:

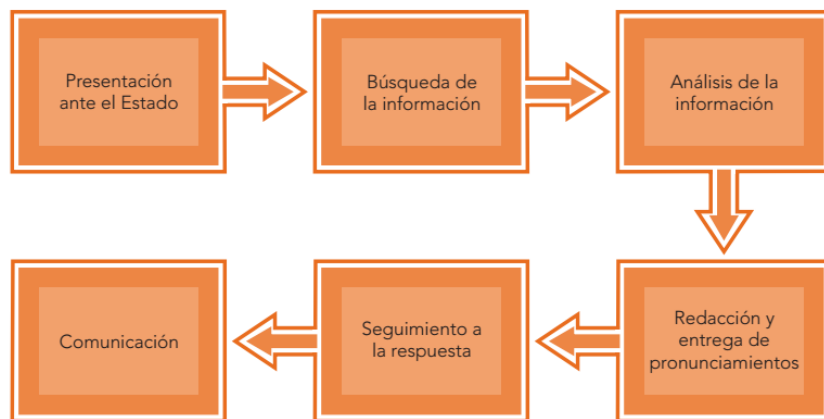


Figura 1. Pasos del control ciudadano. Tomado de Hagamos control ciudadano. Guía para su ejercicio 2005

A continuación se resumen las capacidades necesarias para la participación efectiva de acuerdo con la instancia de participación y los momentos más decisivos de su intervención dentro del seguimiento de un PDET (Penagos et al. 2016):

- Nodo Comunitario: control social, capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública y delegados) y construcción y manejo de indicadores.
- Nodo Municipal: conocimientos sobre el ciclo de la gestión municipal (planeación, realización de presupuestos y ejecución), control social, capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública, delegados y representantes instancias y asociaciones) y construcción y manejo de indicadores municipales.

- Nodo Subregional: control social, capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública municipal y departamental, delegados y representantes instancias y asociaciones) y construcción y manejo de indicadores subregionales.
- Nodo Nacional: control social, capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública municipal, departamental y nacional, delegados y representantes instancias y asociaciones) y construcción y manejo de indicadores nacionales.

III. Comunicación: consiste en el entendimiento compartido que dos o más partes de una relación pueden tener de un tema que requiere considerar contar con los siguientes aspectos: veracidad de la información, claridad, información completa y oportunidad en la petición y el suministro de información (Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia, 2005). Por otra parte, es conveniente escoger las actividades y los canales de comunicación apropiados, esto implica definir cuáles son las actividades de comunicación más convenientes para realizar durante la ejecución de la veeduría en red, de acuerdo a cada contexto –nacional, subregional, municipal y veredal-. También se deben especificar cuáles son los canales de comunicación más viables y oportunos para la divulgación de los mensajes.

Para terminar es necesario analizar y evaluar las actividades y procesos realizados, por lo que es recomendable sistematizar los aprendizajes, procurar la sostenibilidad del resultado logrado, replicar la experiencia y transferir aprendizajes.

De este modo, la conjugación de los anteriores elementos constituye el insumo para creación y consolidación de una red de veedurías ciudadanas a los PDET, esta

sincronía puede observarse en la gráfica siguiente, en la que se aprecia la permanente relación entre objetivos, nodos y comités de la red:



Figura 3. Red de veedurías. Elaboración propia

## **6 Conclusiones**

Analizados los elementos conceptuales, administrativos, legales y políticos que rodean la Gestión Pública durante la implementación de los PDET en el marco del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC, la principal conclusión a la que permite llegar la presente monografía es que la implementación de éste último, no puede ser llevada a cabo de forma exclusiva entre los mencionados actores (tal como sucedió durante la negociación del acuerdo), sino que debe insoslayablemente incluir a la población de forma activa y protagónica, como estrategia obligada en la persecución de la estabilidad y durabilidad de la pretendida paz.

A este respecto, la Veeduría ciudadana como mecanismo de control a la gestión pública de naturaleza ampliamente participativa, constituye un instrumento que posibilitaría la generación de importantes aportes a la solidez de la implementación del Acuerdo Final al afrontar la exclusión de la población rural en la toma de decisiones respecto al campo, causa principal del conflicto social y armado interno colombiano. Se trata de proponer una herramienta que contribuya a propiciar un modelo de gestión abierta coordinado de forma horizontal, con fundamento en la tesis apropiadamente referenciada a lo largo del documento, consistente en que la participación e inclusión en el control a la gestión pública contribuyen a su democratización, el logro de objetivos, el alcance efectivo de resultados y la recuperación de la confianza en la institucionalidad.

Como ha sido claramente determinado por Oszlak (2013), la participación ciudadana efectiva en la gestión pública se da si los ciudadanos han sido empoderados; conocen sus derechos individuales y colectivos; tienen garantías para el ejercicio de sus derechos; tienen capacidad de análisis de la información pertinente y; capacidad para ser y hacer aquello que valoran y aman.



A más de esta conclusión general, el desarrollo del presente trabajo ha permitido establecer que:

- La implementación del modelo de veeduría en red propuesto permite la optimización de recursos en el marco del posconflicto y la implementación del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC, concretamente en la ejecución de los PDET.
- El desarrollo de una estrategia de veedurías en red permitirá la elaboración, comunicación y gestión de recomendaciones a la ejecución de los PDET desde las perspectivas, nacional, regional y local, ajustadas a las realidades y necesidades territoriales. Esta metodología permite garantizar la participación directa y el flujo de conocimientos, información y estrategias de control.
- La inclusión de la ciudadanía en los diferentes hitos de la gestión pública garantizan la ejecución adecuada de los recursos asignados a los diferentes planes, programas, proyectos y actividades del Estado, de allí la importancia de generar espacios de control incluyentes y democráticos en la ejecución de los PDET, como estrategia central de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final.
- Bajo los referentes de la Nueva Gestión Pública, la participación ciudadana y el control social, la adecuada ejecución de un modelo de veeduría en red para los PDET no limita su importancia al control y vigilancia de los recursos disponibles, sino que se transforma en un instrumento que estimula el buen desempeño de funcionarios y responsables de su ejecución.
- En este mismo sentido, la labor de veeduría no tiene el único fin –aunque fundamental- de la vigilancia y el control, sino que por otra parte –y no menos importante- busca propiciar la participación ciudadana en las decisiones que la afectan.

- Las líneas de acción centrales de un modelo veeduría ciudadana en red a los PDET deben estar constituidas alrededor de su organización, la gestión de su conocimiento, el desarrollo de una adecuada estrategia comunicativa y la capacidad para materializar sus potencialidades en acciones efectivas de control a la gestión pública.

## **7 Referencias bibliográficas**

Aguirre, J. (2012). La participación ciudadana y las redes sociales. XIII certamen de ensayo político. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Monterrey: Grafiady, SA de CV.

Biblioteca virtual Luis Ángel Arango. (1991). Banco de la República de Colombia. Consultado el 27 de agosto de 2017. Recuperado de:  
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/constitucion/participacion-ciudadana>

Bresser, L. (Coord.). (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: Paidós.

Casanova, M. (2009). La corrupción política en democracia y la confianza. Tesis para la obtención del grado de doctor en derecho Universidad de Alcalá. Recuperado de:  
<https://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/6279/La%20corrupci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20en%20la%20democracia%20y%20la%20confianza.pdf?sequence=1>

Castro, E. (2017). Los mecanismos de democracia directa en el constitucionalismo latinoamericano: el caso de Nicaragua. Ciencia Jurídica. 6 (11): 31-52.

Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración & Desarrollo, 39 (53): 57-74.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Recuperado de:

[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ictimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ictimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). [en línea]. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Crovi, D., López, M. & López, R. (2009). Redes sociales: análisis y aplicaciones. México: Plaza y Valdez S.A.

Decreto 893 (2017, 28 de mayo). "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:-PDET" [en línea]. Recuperado de:  
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Fundación Ideas para la Paz. (2015). Veeduría en red a la participación ciudadana en el postconflicto. Recuperado de: [www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org)

García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencia. Recuperado de:  
[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)

Giraldo, S., y Villegas, I. (2017). “Uso de redes sociales por los parlamentos como medio de participación política. Estudio de caso latinoamericano y europeo”. *El profesional de la información* (26): 430-437.

Gobierno Nacional de la Republica de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Gómez, J. (2009). *eumed.net*. Recuperado el 26 de Julio de 2016, de CAPITAL SOCIAL, DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009d/616/Gestion%20publica.htm>

Guerrero, O. (2002). Gerencia pública cataláctica: romance sin política. Colombia: ESAP.

Guillén, A. (2009). Incidencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: caso área metropolitana de monterrey. Tesis doctoral como requisito para obtener el grado de doctor en filosofía con especialidad en administración. Universidad Autónoma de Puerto León. Recuperado de: <http://eprints.uanl.mx/1961/1/1080052331.pdf>

Holland, J. (1996). El Orden Oculto. De cómo la adaptación crea la complejidad. México: Fondo de Cultura Económica.

Ley 11 (1986, 17 de enero). "Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales". [en línea]. Recuperado de: [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0011\\_1986.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0011_1986.htm)

Ley 489 (1998, 29 de diciembre). "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". [en línea]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Ley 850 (2003, 18 de noviembre). "Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas". [en línea]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10570>

Ley 1474 (2011, 12 de julio). "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". [en línea]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>

Ley Estatutaria 1757 (2015, 06 de julio). “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. [en línea]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62230#0>

Mafla, L. (2014). EL CONTROL SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA APLICADO A LA LEY DE VICTIMAS. Artículo Investigativo, para optar al título de Abogado, Universidad de San Buenaventura. Recuperado de: [http://bibliotecadigital.usb.edu.co:8080/bitstream/10819/2117/1/El\\_Control\\_Instrumento\\_Ciudadano\\_Victimas\\_Mafla\\_2013.pdf](http://bibliotecadigital.usb.edu.co:8080/bitstream/10819/2117/1/El_Control_Instrumento_Ciudadano_Victimas_Mafla_2013.pdf)

Magallón, R. (2014). Tecnologías cívicas y participación ciudadana. Revista de estudios de juventud, (105): 53-70.

Ménard, C. (1997). Economía de las organizaciones. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Ministerio del Interior. (2016). Listado de asociaciones y federaciones de veedurías inscritas en el Registro Único Empresarial y Social. Recuperado de: [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/listado\\_veedurias.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/listado_veedurias.pdf)

Negrete M., Belén, A. (2001). Reseña de "Nuevos rumbos en la teoría de la organización" de Jeffrey Pfeffer. Contaduría y Administración, (203): 70-73.

Ortega, A. (2016). Modelo para el control social a la gestión pública: el caso de las Veedurías Ciudadanas en el municipio de Envigado. (Tesis Maestría en Gobierno, Universidad de Medellín). Recuperado de:

[http://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/2256/T\\_MG\\_19.pdf?sequence=1](http://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/2256/T_MG_19.pdf?sequence=1)

Ortún, V. (1995). Gestión Pública: Conceptos y Métodos. Disponible en:  
<http://84.89.132.1/~ortun/publicacions/RAE95.pdf>

Oszlak, O. (2013). Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión Pública. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo. Disponible en:

<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>

Parra, F. (2016). Una mirada antropológica sobre el conflicto, la desigualdad y los procesos de reinserción social en Colombia. Tesis doctoral como requisito para obtener el grado de doctor en antropología Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de:

<http://eprints.ucm.es/38042/1/T37324.pdf>

Penagos, A.; Barrera, C.; Umaña, M. & Bustamante, J. (2016). Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, serie documento de trabajo N°207.

Recuperado de: [http://rimisp.org/wp-](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1482796603LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf)

[content/files\\_mf/1482796603LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1482796603LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf)



Procuraduría General de la Nación, Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. (2008). Reglamento interno de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Recuperado de:  
<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/110311redinstitucional.pdf>

Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia. (2005). Hagamos control ciudadano. Guía para su ejercicio. Colombia: USAID.

Ramos, E. (2013). Teoría y práctica del conflicto social y la paz desde la perspectiva sociopráctica. La construcción participada de convivencias pacíficas en entornos socialmente vulnerables. Tesis para optar al grado de doctor en sociología por la Universidad de Valladolid. Recuperado de: <http://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/2935/1/TESIS333-130606.pdf>

Schneider, C. (2007). La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. Tesis para optar al título de Doctor en Teoría Política y Social Departamento de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Pompeu Fabra. Recuperado de:  
<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7245/tcs.pdf.pdf>

Schneider, C., y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, (224):15-44.

Tapiero, L. (2014). Las veedurías ciudadanas como mecanismos efectivos de participación. Tesis de grado para optar al título de Especialista en Finanzas Y Administración Pública Universidad militar Nueva Granada. Recuperado de:  
<http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11263/1/TapieroOrtizLeonardoHelmut2013.pdf>

Tena-Espinoza-de-los-Monteros, M., y Merlo-Vega, J. (2017). Tecnología cívica para la participación ciudadana. El caso de Codeando México. El profesional de la información, (26): 114-124.

Torres-Melo, J. (2016). Los nuevos retos de las Veedurías Ciudadanas. Recuperado de:  
<http://veeduriadistrital.gov.co/noticias/los-nuevos-retos-las-veedur%C3%ADas-ciudadanas>

Urrego, G., y Betancur, L. (2016). Participación ciudadana: acción política y pluralidad en el acuerdo de paz en Colombia. Aproximaciones a referentes internacionales. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Ciudad paz-andó (9): 117-135.

Vegas, H. (2015). Gestión pública local, gobernanza y participación: una visión a partir del discurso de los actores sociales en Venezuela. Tesis para optar al título de Doctor en ciencias administrativas y gerenciales Universidad de Carabobo. Recuperado de:  
<http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/2119/hvegas.pdf?sequence=1>

Vélez, X. (2015). La Contribución de los Modelos de Gestión Participativos en el Desarrollo de los Gobiernos Municipales. Revista ECA Sinergia; (7):124-141.

Zimmerman, A. (2004). La Gestión de Redes. Caminos y Herramientas. Quito: Ediciones ABYA YALA.